

N° 798

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2011

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à élargir la responsabilité du Chef de l'État,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Éliane ASSASSI, *Josiane MATHON-POINAT*, M. François AUTAIN, Mme Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, *Jean-Claude DANGLLOT*, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, *Gélita HOARAU*, MM. Robert HUE, Gérard LE CAM, Mmes *Marie-Agnès LABARRE*, Isabelle PASQUET, MM. *Jack RALITE*, *Ivan RENAR*, Mmes Mireille SCHURCH, *Odette TERRADE*, MM. *Bernard VERA* et *Jean-François VOGUET*, Christian FAVIER, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, MM. Michel LE SCOUARNEC, Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au travers de la responsabilité ou de l'irresponsabilité du Chef de l'État, c'est la nature du régime dans lequel nous vivons qui est en cause. Depuis des décennies, des polémiques opposent les professeurs de droit constitutionnel au sujet de l'influence du régime de responsabilité sur la puissance réelle du Président de la République.

La question de la responsabilité du Chef de l'État remonte à plus loin encore.

En effet, c'est la Constitution du 3 septembre 1791 qui a posé le principe de l'irresponsabilité. Comme chacun le sait, aux termes de l'article 2 de la section 1 du chapitre II du titre III de ce texte, « *la personne du Roi est inviolable et sacrée.* »

Ainsi, comme l'indiquait en 2007 M. Olivier BEAUD, professeur à l'université Paris II, « *dans les lois constitutionnelles, le Président de la République a chaussé les bottes du Roi constitutionnel.* »

En vérité, cette question de la responsabilité du Chef de l'État souligne la nécessité de démocratiser en profondeur nos institutions.

Il est de bon ton d'évoquer l'impérative réconciliation entre nos concitoyens et leurs représentants politiques. Mais qui va réellement s'engager pour une nouvelle République, en rupture avec une V<sup>ème</sup> République qui a décidément fait son temps ? Où en sommes-nous aujourd'hui ?

La réalité est là : un exécutif surpuissant, un Parlement dévalorisé, une politique européenne incontrôlée et le sentiment de plus en plus fort que, décidément, la politique se fait sur les marchés financiers plutôt qu'au Parlement, au Conseil des Ministres ou au sein des institutions décentralisées.

Alors que le peuple aspire à participer aux décisions, on « *présidentialise* » progressivement notre système politique.

La toute-puissance du Chef de l'État est aujourd'hui indéniable.

Il est urgent de prendre à contre-pied cette évolution institutionnelle qui risque d'élargir progressivement le fossé entre les citoyens et la représentation politique.

La présidentialisation du régime pousse à la bipolarisation. Le choix d'un homme ou d'une femme providentiel prend le pas sur le choix politique. La « peopolisation » - le terme est devenu, hélas ! approprié - de la vie politique, entérine l'idée d'une « monarchisation » progressive de nos institutions. Mais c'est une « monarchisation » au seul profit des vrais décideurs : les décideurs économiques, grands bénéficiaires de l'appauvrissement démocratique !

Ce vaste débat institutionnel est nécessaire. Le rapprochement entre citoyen et politique exige une grande transparence dans les fonctions électives, à commencer par le Président de la République, ainsi qu'une réelle responsabilisation des élus. L'affaire WOERTH-BETTENCOURT a déclenché une réflexion sur les conflits d'intérêts qui pour le moment n'a guère abouti, à l'exception d'un projet de loi qui ne vise ni les parlementaires, ni les ministres, ni le Président de la République. La rentrée politique et judiciaire en ce mois de septembre 2011 pose une nouvelle fois, la question de la portée de la responsabilité du Chef de l'État telle que définie par l'article 67 de la Constitution.

Les auteurs de cette proposition estiment qu'il est temps de soumettre au droit commun le Chef de l'État en tenant compte bien entendu de l'exposition particulière due à sa fonction.

Nous avons vivement critiqué en 2007 la réforme de ce régime de responsabilité en soulignant ses lourdes insuffisances.

La situation juridique du Président de la République devrait être clarifiée. Or, nous avons l'impression que la réforme imposée imbriquait en définitive davantage encore responsabilité politique et responsabilité civile ou pénale. En tout état de cause, nous avons souligné qu'elle ne répondait en rien à la nécessaire évolution d'un Président monarque vers un Président citoyen.

Hier comme aujourd'hui, il est clair pour les sénateurs du groupe CRC-SPG, que la protection de la fonction est intangible; mais en dehors des actes commis par le Président dans le cadre de ses fonctions, et ce à tout moment, **un seul principe doit prévaloir : le Président est un citoyen, il est donc redevable de ses actes devant les tribunaux de droit commun, y compris au cours de son mandat.**

Cette attitude n'a rien d'irresponsable ou de provocatrice. Elle ne constitue pas non plus une innovation ; bien au contraire, toutes les études montrent que le point de vue doctrinal dominant jusqu'à ces dernières années prônait une responsabilité du Président pour les infractions de droit commun.

Ainsi, Léon DUGUIT indiquait, dès 1924, en évoquant l'article 6 de la Constitution de 1875 : « *Le Président n'est responsable que dans le cas de haute trahison* ». Il ajoutait : « *On s'est demandé quelquefois si cette formule excluait la responsabilité du Président pour les infractions de droit commun. Évidemment non. Dans un pays de démocratie et d'égalité comme le nôtre, il n'y a pas un citoyen, quel qu'il soit, qui puisse être soustrait à l'application de la loi, échapper à la responsabilité pénale.* »

Jean FOYER lui-même, l'un des rédacteurs de la Constitution, écrivait ceci, en mars 1999 : « *En tant que personne privée, le Président de la République ne bénéficie d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction. Il est pénalement et civilement responsable, comme tout citoyen, des actes commis avant le début de ses fonctions. L'affirmation paraît être remise en question par certains de nos jours, elle est pourtant juridiquement indiscutable* ».

Les « certains » qu'évoque M. FOYER sont les membres du Conseil constitutionnel qui, le 22 janvier 1999, ont sacralisé la fonction présidentielle, en établissant pour le chef de l'État un privilège de juridiction générale durant son mandat. Sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour.

Deux ans plus tard, la Cour de cassation s'opposait en apparence à cette jurisprudence, en rappelant la compétence des tribunaux de droit commun. Mais les deux vénérables institutions se mettaient d'accord sur un point non négligeable : l'inviolabilité temporaire de la fonction présidentielle. Ainsi, durant cinq ans, qui peuvent facilement se transformer en dix ans, le chef de l'État ne peut être déféré devant aucune juridiction, à moins, bien entendu, d'être destitué.

La réforme constitutionnelle de 2007 était donc limpide, après décryptage : le Président de la République sera irresponsable *ad vitam aeternam* des actes commis en qualité de chef de l'État. Pour le reste, il faudra de toute façon attendre la fin du mandat. Il y a eu un grand progrès : les prescriptions et forclusions sont suspendues ! N'était-ce pas la moindre des choses dans un cadre aussi favorable à la fonction présidentielle ?

Cinq ou dix ans de mandat, n'est-ce pas bien long pour préserver des preuves ? Nous constatons aujourd'hui les difficultés qui pourront survenir du fait d'un tel délai.

Cette inviolabilité concerne tant le pénal que le civil et l'administratif. Ainsi, le Président ne serait pas immédiatement responsable dans le cadre d'une procédure de divorce, d'un accident de la circulation ou d'une fraude fiscale, si ce n'est pire.

Le seul recours dans le cadre d'une situation manifestement inacceptable sur le plan juridique, mais aussi sur le plan politique puisqu'il s'agit de l'autorité de la France, serait, en effet, la mise en œuvre de la très lourde procédure de destitution prévue par la Constitution.

Alors que l'objectif affiché est celui d'une séparation nette entre le juridique et le politique, symbolisée par l'abandon de la référence en 2007 à la haute trahison et d'une conception ancienne de la Haute Cour, composée de juges, nous assistons fatalement à une politisation de la moindre affaire judiciaire, puisque seul le Parlement pourrait engager une mise en œuvre de la responsabilité du Président et que seul le Parlement, réuni en Haute Cour, pourra le destituer.

La référence contenue dans l'article 68 de la Constitution au « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » laisse la porte grande ouverte à cette évolution.

Le souhait était-il vraiment de créer une procédure d'« empêchement » à l'américaine ? Pourtant, l'Assemblée nationale avait montré la voie, plus conforme à notre conception de la séparation entre fonctions et vie privée, en 2001.

Pour préserver le Chef de l'État d'un mélange des genres, le projet de l'époque opérait une clarification en prévoyant que les tribunaux de droit commun étaient compétents pour les actes commis par le Président de la République comme citoyen ordinaire et pendant l'exercice de son mandat. Le Président n'était pas destitué durant la procédure.

Avec le texte constitutionnel actuel, la destitution politique est le préalable nécessaire à toute procédure judiciaire durant l'exercice du mandat. Cette évolution s'inscrit donc dans le cadre d'une présidentialisation du régime, de sa médiatisation et de sa personnalisation.

Certains affirmeraient qu'il s'agissait d'un renforcement du pouvoir du Parlement. C'est oublier bien vite, alors qu'une majorité qualifiée est exigée pour cette procédure, que la majorité des députés est élue dans la foulée de l'élection présidentielle et soumise à l'exécutif.

Les auteurs soumettent donc au vote du Sénat une proposition de réforme constitutionnelle claire : il faut aligner la responsabilité du Chef de l'État sur le droit commun pour tout acte commis en dehors de sa fonction.



## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article unique

- ① Les deux derniers alinéas de l'article 67 de la Constitution sont ainsi rédigés :
- ② « Pour les actes relevant des juridictions ou des autorités administratives françaises, qu'ils aient été commis antérieurement ou au cours de son mandat, et qui sont sans rapport direct avec la conduite des affaires de l'État, le Président de la République est responsable. Les poursuites ne peuvent être engagées contre lui que sur décision d'une commission des requêtes, saisie par le parquet ou la partie qui se prétend lésée. Celle-ci ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au parquet. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.
- ③ « Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »